



REFLEXÕES ACERCA DA (IN)SEGURANÇA DE INFORMAÇÃO ESTRATÉGICA NOS PROCESSOS DE TOMADAS DE DECISÃO NO ÂMBITO DO ESTADO DEMOCRÁTICO

REFLECTIONS ON THE (IN)SECURITY OF STRATEGIC INFORMATION IN CASES
OF A DECISION TAKEN UNDER THE DEMOCRATIC STATE

Por:

Celso Aparecido Florêncio

e-Revista Facitec, v.4, n.1, Art.2, jan-jul 2010

http://www.facitec.br/erevista/index.php?option=com_content&task=view&id=9&Itemid=2

Todos os direitos, inclusive de tradução, são reservados. É permitido citar parte de artigos sem autorização prévia desde que seja identificada a fonte. A reprodução total de artigos é proibida. Os artigos só devem ser usados para uso pessoal e não comercial.

Em caso de dúvidas, consulte a redação: revistafacitec@facitec.br.

A e-Revista Facitec é a revista eletrônica da FACITEC, totalmente aberta, inaugurada em Janeiro de 2007, com perfil acadêmico, é dedicada a professores, pesquisadores e estudantes. Para mais informações consulte o site www.facitec.br/erevista.



REFLEXÕES ACERCA DA (IN)SEGURANÇA DE INFORMAÇÃO ESTRATÉGICA NOS PROCESSOS DE TOMADAS DE DECISÃO NO ÂMBITO DO ESTADO DEMOCRÁTICO

REFLECTIONS ON THE (IN) SECURITY OF STRATEGIC INFORMATION IN CASES OF A
DECISION TAKEN UNDER THE DEMOCRATIC STATE

RESUMO

Este artigo faz uma reflexão sobre a necessidade dos gestores das organizações públicas estarem atualizados acerca das principais ferramentas disponibilizadas pela Inteligência Estratégica. Chama a atenção para aspectos imponderáveis nos processos de tomadas de decisão, como os elementos políticos e essencialmente humanos que circulam no estreito âmbito do poder e a possibilidade sempre presente de vazamentos de informações estratégicas, o que pode comprometer decisões acertadas do gestor.

Palavras Chaves: Estado, Poder, Informação Estratégica

ABSTRACT

This article intends to discuss the necessity of public organizations managers of being updated about the main available tools of Strategic Intelligence. Nevertheless, it emphasizes imponderable aspects in the decision making process, as well as politic and essentially human elements within the State power structure, and the possibility of illegal use of the strategic information, which can affect correct decisions by managers.

Keys Words: State, Power, Strategic Information



INTRODUÇÃO

É certo que o Estado Moderno trouxe consigo instrumentos crescentes de racionalização dos mecanismos de operacionalização do poder. Segundo WEBER (1993), tal racionalidade se deu, fundamentalmente, por meio dos processos de burocratização do fluxo de mando. Mas, a bem da verdade, é necessário entender que esses acontecimentos históricos vieram ao mundo a partir de uma lógica dialética e não linear, isto é, ao mesmo tempo em que a emergência do Estado Moderno instaurou a racionalidade e a burocracia no fluxo de poder, também ele foi por elas instaurado.

Sob outro ponto de vista, o que se vê é um forte e crescente aumento da complexidade da organização da sociedade, que forçou o Estado e suas estruturas de poder e controle a, também, se tornarem mais complexos, refinados e sutis, como ensina o filósofo Michel Foucault ao longo de sua obra, especialmente em *Vigiar e Punir* (1999).

Comparando algumas das comunidades medievais com as que emergiram após os séculos XVIII, XIX e XX, vê-se que a sofisticação da ciência e da tecnologia alterou sobremodo a capacidade humana de intervenção na natureza e deu, inegavelmente, melhor qualidade de vida à humanidade. Tais ocorrências levaram o mundo a uma brutal transformação, com destaque para a explosão demográfica. As estruturas do poder, a fim de dar controle a esse "admirável mundo novo", passaram a operar com instrumentos de controle sutis, remotos e, essencialmente, fundados na *informação* que, segundo Weber, passou a ser altamente racional e classificável, em conformidade com o seu grau e importância estratégica para o feito do exercício do controle.

No entanto, é importante registrar que, mesmo com todo o aparelhamento e sofisticação do exercício do controle/poder, há, ainda, inúmeras dificuldades para a efetivação, em plenitude, do controle pelo Estado sobre as dinâmicas estruturas sociais.



MARX (1997), ao estudar o golpe de Luís Bonaparte, na França do século XIX, acaba por esboçar uma teoria do Estado praticamente não tocada em outros escritos seus. O pensador alemão, após detida análise do acontecimento em tela, observa que as contradições e os conflitos existentes na organização social se reproduzem no aparelho de Estado e na gestão do poder. A partir deste ponto de vista, o autor põe-se a inferir acerca do *coup d'état*, levado a efeito pelo sobrinho de Napoleão Bonaparte em 1851, o que, aos seus olhos, foi um retrocesso político, principalmente, para os segmentos menos favorecidos da França, quanto a avanços já conquistados com a Revolução de 1789. Para Marx, então, sempre haverá porosidade na gestão do poder pelo fato de que, no interior do próprio Estado, há composições momentâneas de interesses e, portanto, as forças estão sempre a digladiarem-se.

Portanto, por mais sofisticados que sejam os instrumentos de controle, sempre persistirão espaços para articulações contra o *status quo*, nos termos de Maquiavel, por mais que esteja à espreita o "príncipe". Sempre existirão conspiradores desenvolto. Posto de outro modo, as informações sensíveis, estratégicas para a permanência do poder e que circulam em esferas circunscritas ao comando, sempre poderão encontrar vazantes lá onde menos espera o poder instituído e servir de elementos para a conspiração.

Seguidor criativo do pensamento de Marx, GRAMSCI (1982) traz ao campo da filosofia política o conceito de *hegemonia*. Para o filósofo italiano, nos processos de grandes rupturas das estruturas políticas, instala-se no Poder um novo "bloco histórico hegemônico" que (re) organizará não só os mais evidentes mecanismos de controles sociais, mas também porá, processualmente, uma nova cultura política, a partir da qual a sociedade se conformará em obediência.

Mas, Gramsci encaminhará sua análise para onde menos o leitor espera, isto é, para as possibilidades de que haverá resistências ao "bloco hegemônico", porque sempre ocorrerá circulação de informações entre os



mandatários e mandados, ainda que tais informações cheguem já corroídas, com “chiados” na sociedade que obedece. E isso poderá se transformar em ingrediente poderoso a engendrar processos de resistências ao poder estabelecido e, com o tempo, tornar-se avassalador.

GINZBURG (2000), ao estudar a resistência ao *bloco histórico hegemônico* da Igreja Católica, mostra, com acuidade, esse fenômeno. A investigação de fôlego nos arquivos da Santa Inquisição permitiu ao historiador italiano demonstrar como as informações estritas (ou que deveriam ser) ao âmbito do poder circulam, ainda que modificadas, como se disse, nos segmentos mais excluídos da sociedade. Há verdadeiros vasos comunicantes por onde, sorratamente, as informações estratégicas – e, por isso, sensíveis à proteção e manutenção do poder – caminham para os ouvidos dos que pretendem transformar a situação estabelecida.

Mas, como tais fenômenos ocorrem? De que modo vazam informações sigilosas do círculo restrito do poder decisório? Como, por maiores e mais aperfeiçoados que sejam os mecanismos de proteção de informação – há sempre que se preocupar com possibilidades – adversários, concorrentes e outros se apossam delas e as transformam em ferramentas poderosas contra os seus detentores? É possível chegar a uma plenitude de segurança das informações sensíveis ao poder estabelecido? Os aparatos jurídicos e as ações estritamente legais são eficazes para a manutenção do poder? Como lidar com o controle da informação em uma situação de *estado democrático de direito*? Aí estão algumas questões que serão problematizadas neste trabalho.

1. Poder e Estado Moderno

O tema Poder acompanha a história humana e, portanto, não está preso aos marcos históricos de consenso – mais ou menos estabelecidos – dos historiadores. Importa deixar consignado, desse modo, que onde há



uma coletividade, por menor que seja, também estão presentes pessoas ou grupo de pessoas que se põem acima das demais e por elas decidem seus destinos. Assim, passam a gerir suas vontades, utilizando-se do consentimento, ou então de meios coercitivos. Em *A sociedade contra o Estado*, Pierre CLASTRES (1990), ao discutir a emergência do estabelecimento do poder e do Estado em sociedades ditas primitivas, dirá o seguinte:

Não se podem repartir as sociedades em dois grupos: sociedades com poder e sociedades sem poder. Julgamos ao contrário (em conformidade com os dados da Etnografia) que o poder político é *universal*, imanente ao social (quer seja determinado pelos 'laços de sangue' ou pelas classes sociais), mas que ele se realiza de dois modos principais: poder coercitivo, poder não-coercitivo. (p.17, itálico no original)

Mas, se é certo que a história do poder é também a história humana¹, faz-se necessário, então, levar a registro que o poder ganha contornos específicos de acordo com suas realidades específicas, tais como, época histórica, organização cultural, localização geográfica e assim por diante. Nos termos deste trabalho monográfico, o conceito de **poder** será aquele dado por Norberto BOBBIO (1997):

Se entendermos em sentido especificamente social, ou seja, na sua relação com a vida do homem em sociedade, o Poder torna-se mais preciso, e seu espaço conceptual pode ir desde a capacidade geral de agir, até a capacidade do homem em determinar o comportamento do homem: Poder do homem sobre o homem. O homem não é só o sujeito, mas também o objeto do Poder social. (...) Contudo, não existe poder, se não existe, ao lado do indivíduo ou grupo que o exerce, outro indivíduo ou grupo que é induzido a comporta-se tal como aquele deseja. (...) O Poder social não é uma coisa ou a sua posse: é uma relação entre pessoas." (pp. 933 – 934, grifo nosso)

Está claro, pois, que o estabelecimento do poder é o estabelecimento de relações sociais específicas de mando e de obediência. Tais relações, é preciso repisar, são instituídas socialmente e estão adequadas às mais diferenciadas formações coletivas humanas.

¹ Há, claro, diversos estudos, noutros campos da ciência, que tratam das estruturas de poder no mundo natureza, mas, aqui não se tocará no tema por fugir do objetivo deste trabalho.



Com o aumento da complexidade das coletividades humanas, tanto no que diz respeito ao aumento das densidades demográficas quanto das relações nos seus interiores, o poder passou a exigir, como se disse, mecanismos mais sofisticados para o seu pleno exercício. A denominada cultura ocidental² trouxe, ao longo de sua formação histórica, formas diferenciadas de organização do exercício do poder e, entre elas, a do chamado Estado Moderno, que emerge após a longa agonia do período medieval, por volta do século XVI, XVII, dependendo da região da Europa.

A partir da leitura de Max WEBER (1993), é possível perceber que esta nova forma de arranjo das relações de poder trouxe elementos até então não vistos na história. Aí, o poder se organizou de modo específico. Não se tratava mais de estruturas de poder fundamentadas no Direito consuetudinário – como na Idade Média – ou baseado em laços de parentesco – como nas sociedades tribais. Não se tratava mais, como na Grécia antiga, da obediência personalizada ao *pater familias*, mas a uma complexa teia de interesses plasmadas da estrutura do Estado.

1.1 Estado Absolutista

Mesmo o rei, ou o Príncipe, como queria Maquiavel, expressava o resultado de forças sociais compostas, fruto de um contrato entre os indivíduos em sociedade para a cessão de poder ao soberano, como defendeu Thomas Hobbes. Egoístas por natureza, os homens fatalmente destruiriam a si mesmos, se não houvesse delegação de poderes individuais ao Leviatã.

Entretanto, esse contrato de não se danificar mutuamente não teria eficácia contra o eventual e fatal ressurgir dos egoísmos de cada um, se não houvesse uma força, um egoísmo maior, capaz de dominar esses egoísmos pela força. Destarte, cada um cede, de acordo, a um poder superior, ao estado soberano, todos os direitos particulares, a própria liberdade, para ser por ele protegido contra os egoísmos individuais.

² Nos termos deste trabalho, cultura ocidental é aquela resultante das matrizes greco-romana e judaico cristã.



O soberano não tem nenhum dever para com os súditos, pois o pacto não se realiza entre ele e os súditos, mas apenas entre os súditos, que põem o poder nas mãos do soberano para a vantagem deles. Daí o poder absoluto, ilimitado, do soberano. Só ele conserva o poder de natureza, o egoísmo originário, e – tendo a força a seu serviço – pode fazer respeitar plenamente este seu direito (PADOVANI; CASTAGNOLA, 1981, p. 320).

Aí está o núcleo do pensamento de Hobbes para justificar o estado absolutista europeu, em particular, na Inglaterra. A partir deste prisma, é possível pensar que o poder, por esse período da história ocidental, era uma via de mão única, ou seja, cabia ao monarca, sozinho, tomar as decisões que julgasse por bem sem nenhuma preocupação com a possível contrariedade de interesses de outros.

Em verdade, mesmo em um estado de poderes absolutos, como fora, por exemplo, no período da rainha Elizabeth, na Inglaterra, ou de Luís XIV, na França, o exercício do poder restava pleno de injunções. Os mandatários absolutistas sempre se ocuparam com a possibilidade de traição, com a possibilidade da saída de informações sigilosas para além do círculo decisório. Por outras palavras, também aí, onde o poder era extremamente centralizado, havia a possibilidade de não se controlar inteiramente o exercício do poder. Isso porque nenhum estadista – monarca ou não – pode controlar o fator chamado de intenção humana daqueles que circundam o poder. É possível que sempre uma informação estratégica, sensível, caia em ouvidos de conspiradores.

Aliás, Maquiavel – sempre atual – já chamava a atenção para tais aspectos do poder. Em *Conselhos ao embaixador iniciante* (1988), diz o pensador florentino:

(...) É sempre difícil conhecer os assuntos em andamento e, baseando-nos apenas no nosso julgamento e na imaginação, sentir seu rumo. Como nas Cortes abundam os amigos das novidades de todo tipo, sempre dispostos a explorar os rumores que circulam, é bom que faça amizade com todos eles para extrair de cada um o que sabe. Amizade que se conquista com banquetes e o jogo. Sei de pessoas da maior seriedade que mantém em casa mesas de jogo, de modo a atrair a visita dessas pessoas, e fazê-las falar. Se uma delas



nada souber, a outra saberá; quase sempre, porém, todos sabem tudo o que acontece. (MAQUIAVEL-1988, p.60)

Vê-se, pois, que o próprio Maquiavel, incondicional defensor do estado forte, reconhece que a informação sensível, estratégica sempre pode vazar e, por consequência, ocorrer o imponderável a partir da preciosa informação.

Emergem aí – já com a estruturação do Estado Absolutista - estruturas acessórias importantes para a funcionalidade do poder. Uma delas é a burocracia, o *registro* em suporte material das ordens a serem seguidas por obediência. Mesmo que incipiente, um corpo de “servidores públicos” começa a se organizar para dar atendimento, agora, de uma sociedade que apresentava maior demanda. Mas tais demandas de providências do Estado tornaram-se cada vez mais complexas, porque a sociedade também se transformara sobremodo.

1.2 Estado Liberal

Em fins do século XVII e início do século XVIII, novas mudanças ocorrem na organização do poder no Mundo Ocidental. Aí se destacam dois grandes momentos que levaram à transformação do Estado e seus mecanismos de organização do Poder: a Revolução Gloriosa inglesa, de 1688, e a Revolução Francesa, de 1789. Mas poder-se-ia, da mesma forma, dar registro à Independência dos Estados Unidos, que introduziu mudanças da mesma natureza. O que de novo acontece em tais processos de transformação social e política?

Em primeiro lugar, é preciso notar que novas composições de forças chegaram ao poder, destituindo a organização do Estado Absolutista. Em segundo lugar, surge agora um novo arranjo da instituição do poder, que deixa de ser monolítico e centrado na pessoa do monarca. Doravante, o parlamento passa a ser peça fundamental da estrutura de mando. No caso da Revolução Gloriosa, o rei foi obrigado a compartilhar decisões com um



grupo maior de pessoas organizadas politicamente para defender seus interesses.

Foi enorme o significado da Revolução de 1688-1689. Como assinalou o triunfo final do Parlamento sobre o rei, pôs termo definitivamente à monarquia absoluta na Inglaterra. Nunca mais uma cabeça coroada na Grã-Bretanha pode desafiar o poder legislativo como haviam feito os Stuarts. A Revolução também desferiu um golpe de misericórdia na teoria do direito divino dos reis. (BURNS, 2005, p. 434)

Embora por processos muito diferentes entre si, é possível dizer que o mesmo ocorreu com a Revolução Francesa. Grupos políticos com interesses diversos se uniram, momentaneamente, para mandar à guilhotina Luís XVI. Na verdade, a Revolução se deu numa dinâmica de disputas internas que se arrastou por cerca de uma década e culminou com a tomada do poder por Napoleão Bonaparte. Mas seu significado foi marcante e acabou por influenciar outros processos revolucionários na Europa e fora dela, inclusive, na América Latina e no Brasil.

Para apreciarmos o impacto dessa era de revolução sobre a civilização ocidental, devemos examinar as idéias e instituições que ela fomentou na história da Europa e da América nos séculos XIX e XX. A liberdade – o direito de agir no mundo com responsabilidade apenas perante si próprio – era uma idéia cara àqueles que fizeram a Revolução Francesa e que permaneceu incorporada às reformas que ela introduziu. O mesmo acontecia com a igualdade – a idéia de leis racionais aplicadas uniformemente a todos, independentemente de nascimento ou posição social. O orgulho nacional – terceiro legado dessa era – foi inculcado no coração do povo francês enquanto esse via seus exércitos populares repelir ataques contra as recém-conquistadas liberdades. (BURNS, 2005, p. 512, grifos nossos)

Anterior à Revolução Francesa, a Independência dos Estados Unidos sedimentou os princípios da organização do Estado Republicano. Em 1776, os colonos de origem majoritariamente britânica instauraram o modelo de estruturação do poder como pensara Montesquieu, isto é, a independência entre os poderes: Legislativo, Executivo e Judiciário. A forma republicana de gerir o poder passou a ser paradigma para países europeus e americanos. O mandato dos governantes deve ser temporário, a disputa pelo poder se dá a partir de leis escritas e instaura-se o princípio da



isonomia entre os concorrentes, que, uma vez instalados no poder, devem seguir a lei, sob pena de serem retirados de lá pelo povo. Aí está a aplicação do contrato social de Rousseau.

Quando Rousseau falava no estado não queria referir-se ao governo. Ele considerava o estado como uma comunidade politicamente organizada, e que tem a função soberana de expressar a vontade geral. A autoridade do estado não pode ser representada, mas deve expressar-se diretamente através da promulgação, pelo próprio povo, das leis fundamentais. Por outro lado, o governo é simplesmente o agente executivo do estado. Sua função não consiste em formular a vontade geral, mas tão somente executá-la. Além disso, a comunidade pode estabelecer ou destituir o governo 'sempre que o desejar' (BURNS, 2005, p. 492, grifos nossos)

Foi nesse longo processo de formação do estado moderno que o exercício do poder político foi ganhando novos elementos e novos contornos. Os três marcos históricos acima descritos foram decisivos para a conformação do modelo de Estado existente na grande maioria dos países democráticos do mundo.

1.3 Prerrogativas do Estado

É de se notar que desde tempos remotos toda organização de poder político em forma de Estado tem uma prerrogativa fundamental: gerir vontades, administrar interesses, promover a proteção da soberania e maximizar os recursos públicos com vistas ao bem comum, como entende o jurista Dalmo de Abreu DALLARI (1976, p. 104, *italicos no original*)

Em face de todas até aqui apontadas, e tendo em conta a possibilidade e a conveniência de se acentuar o componente jurídico do Estado, sem perder de vista a presença necessária dos fatores não-jurídicos, parece-nos que se poderá conceituar o Estado como a *ordem jurídica soberana que tem por fim o bem comum de um povo situado em determinado território*. Nesse conceito se acham presentes todos os elementos que compõem o Estado, que, no entanto, é referida como característica da própria ordem jurídica.

Nota-se que Dallari marca a ideia de que cabe ao Estado promover o bem comum, segundo um ordenamento jurídico estabelecido e aplicado



em um determinado território. Mas, é preciso chamar a atenção que este entendimento e definição do conceito de Estado não são unânimes, havendo discordâncias, sobretudo, com a interpretação marxista da História. Isso é muito importante, nos termos deste trabalho, pois irá ser a base para a discussão em torno da (in)segurança do trabalho com informação sensível.

Por ora, entretanto, parece certo que as principais prerrogativas do Estado são as que foram apontadas acima. Assim, necessita de estabelecimento de estratégias para a execução de suas ações de recursos para a execução de suas prerrogativas. Mais que isso, há que se organizar mecanismos de captação de recursos que promoverão o *bem da comum*, na ótica de Dallari.

A partir da instauração do Estado Moderno, as estratégias de execução de prerrogativas acima citadas foram tornando-se cada vez mais engenhosas, sofisticadas e eficazes. Do mesmo modo, aperfeiçoaram-se os instrumentos de arrecadação de recursos da população para o atendimento das demandas sociais. Em conformidade com Max WEBER (1993, p. 61),

De modo geral, o desenvolvimento do Estado moderno tem por ponto de partida o desejo de o príncipe expropriar os poderes 'privados' independentes que, a par do seu, detém força administrativa, isto é, todos os proprietários de meios de gestão, de recursos financeiros, de instrumentos militares e de quaisquer espécies de bens suscetíveis de utilização para fins de caráter político (...) E nota-se, enfim, que, no Estado moderno, o poder que dispõe da totalidade dos meios políticos de gestão tende a reunir-se sob mão única.

A este Estado, WEBER (1993) chamou de racional legal. Racional, porque opera com fluxo de poder hierarquizado e fundamentado da burocracia. Os atos e as ordens do Estado são levados a registro segundo um rigoroso processo padronizado. Legal, porque, no Estado liberal, todas as decisões devem estar ancoradas no ordenamento jurídico. Se não há previsão legal, o ato é nulo. E a todos é dado saber, pois a lei é pública.



Nesse molde, o Estado passou a ser uma instituição extremamente complexa que, além de prover de serviços públicos, passou ao exercício do **controle** da execução do poder punindo, se necessário, os que não caminham nos trilhos da ordem jurídica estabelecida. Assim, por meio de uma teia burocrática e mecanismos de coerção, exerce o poder.

1.4 A Manutenção do *status quo*

A partir de fins do século XIX, sobretudo no século XX, as sociedades atingiram um nível de complexidade como nunca havia ocorrido na história da humanidade. Os espaços tornaram-se mais curtos com as tecnologias de transporte, que aumentaram as velocidades das máquinas, as populações aumentaram expressivamente, numa verdadeira explosão demográfica, e as comunicações tornaram-se simultâneas.

Todo esse processo foi acompanhado de fortes mudanças nas composições étnicas de cada país, já que os deslocamentos humanos tornaram-se muito mais fáceis, se comparado com os dois séculos anteriores. O rápido crescimento das tecnologias e automação das economias mundiais exigiram recursos naturais como nunca visto. Os impactos na natureza foram brutais.

Criou-se, portanto, uma nova agenda para o Estado. Além dos temas nacionais já de tradição da atividade estatal, como segurança, saúde, educação, etc., outros emergiram e, rapidamente, ganharam expressão inusitada: terrorismo, meio ambiente, tráfico de pessoas, de armas, de drogas. Tais questões passaram a fazer parte das preocupações de um Estado que se esforça para se adequar à rápida transformação da sociedade.

Tais fatores conjugados trazem riscos ao pleno exercício do poder e, desse modo, o Estado tem buscado se aparelhar para a garantia do mando a quem o exerce. De outro modo, dir-se-á que novas ferramentas de "segurança" do Estado têm sido buscadas e o aumento do controle



social tem se tornado mais eficaz e muito mais sutil. Mais que isso, o *locus* do exercício do poder, ao raiar do século XX, tornou-se também o *locus* de **informações sensíveis** que a todos não é dado saber. Informações que realimentam o exercício do controle social e garantem a reprodução do ***status quo***. Instaurou-se a “sociedade disciplinar”.

É o que diz Michel FOUCAULT (1997, p. 179, grifo nosso)

A sociedade disciplinar, no momento de sua plena eclosão, assume ainda com o Imperador o velho aspecto do poder de espetáculo. Como monarca ao mesmo usurpador do antigo trono e organizador do novo Estado, ele recolheu uma figura simbólica e derradeira todo o longo processo pelo qual os faustos da soberania, as manifestações necessariamente espetaculares do poder apagaram-se por um exercício cotidiano da vigilância, num panoptismo em que a penetração dos olhares entrecruzados há de em breve tornar inúteis a águia e o sol.

Mas, se o exercício do controle da ordem social é uma realidade para a manutenção do *status quo*, isso pode implicar danos a um dos pilares do liberalismo político – a liberdade. É de se perguntar se, aos olhos do Estado, há alternativa ao controle, sobretudo, numa realidade extremamente *complexa*, no sentido mais rigoroso dessa expressão. Como compatibilizar a manutenção da ordem sem ultrapassar os limites da legalidade? Como garantir a integridade do Estado diante de uma realidade de forte competição internacional entre as nações? Como lidar com as disputas internas onde o adversário político está a sempre a conspirar?

2. Contradições do Estado Moderno

Karl Marx, ao longo de sua obra, entende que a história da humanidade é a história da luta de classes. Há, aí, certamente, uma dose de imprecisão conceitual, já que, por exemplo, no período medieval, o que se tinha eram estamentos, e não classes sociais. O ponto de vista sociológico faz muita diferença. Mas o que o pensador alemão queria dizer, na verdade, é que as sociedades humanas sempre conviveram com



o conflito social. Portanto, os ideais de sociedades harmônicas foram sempre ingênuos e utópicos.

Assim, os grupos se digladiam, disputam a hegemonia sobre os demais e constituem grupos dominantes – e dominados. Dessa forma, quem domina rege vontades pelo consentimento, sem resistência, ou à força. Mas, para Marx, como isso se dava na complexa formação do Estado Moderno? Como se dava o controle social, a submissão de uma classe por outra?

Aos seus olhos, o processo era sempre o mesmo, independentemente do modo de organização social (escavidão, capitalismo, etc.). Como se sabe, em Marx, a sociedade se estrutura politicamente a partir da organização da produção econômica. Desse modo, se quiser estudar a estrutura de poder político de uma determinada sociedade, deve-se, antes, estudar como se organiza a produção da vida material e como essa produção é socialmente apropriada. Quem se apossa do excedente econômico se apossa, também, do poder. Sem aprofundar na teoria econômica de Marx, pois foge aos objetivos deste trabalho, é preciso deixar claro que os que dominam também controlam a produção econômica.

Assim, ao contrário do que pensa Dallari, centrado numa visão mais formal e jurídica, para Marx, o Estado representa interesses de classes, grupos de interesse. Que classes? Aquelas que controlam os meios de produção. Então, haverá sempre tensões entre os que controlam os aparelhos de Estado e os que não controlam. Isso porque, a bem da verdade, diria Marx, o Estado é uma abstração. O que de fato existe são grupos organizados que se apossam do controle dos destinos dos demais e lutam, permanentemente, para se manter no poder.

Ao estudar o Golpe de Estado de Luís Bonaparte, sobrinho de Napoleão, o autor deixará claro o que está exposto acima:

A ordem burguesa, que no princípio do século pôs o Estado para montar guarda sobre a recém-criada pequena propriedade e



premiou-a com lauréis, tornou-se um vampiro que suga seu sangue e sua medula, atirando-o no caldeirão alquimista do capital (MARX, 1997, p. 132)

Mas é preciso entender que, também, no interior dos grupos dominantes que controlam o Estado, há tensões, disputas por maior espaço de poder, de modo que lá onde se instalou o comando também não está livre de contradições. Poder-se-ia questionar qual a origem de tais contradições. E a resposta seria a que já se deu anteriormente, embora *en passant*. O Estado é uma instituição (ou um conjunto delas) construída socialmente. Dessa maneira, nada mais lógico que os embates, as tensões e contradições expressas no seio da sociedade também se reproduzam interior do Estado.

Os “aparelhos” instituídos para dar organicidade ao Estado são construídos por homens que, de modo algum, se dissociam da sociedade. Por isso seus interesses os acompanham por onde andam e estão presentes, também, ao assumirem postos de decisão no Estado.

Vê-se, pois, que há aí, como fator explicativo das contradições no interior do Estado, três elementos: de um lado o embate – não raro com o uso da força – entre sociedade e os que têm o poder de comando; de outro, as tensões no seio da própria sociedade – como na luta pelos trabalhadores por melhores salários – e, por fim, contradições, como se viu, no seio do próprio Estado.

2.1 A Informação sensível e seu controle

É certa a insistência dos especialistas em *informação estratégica, controle e áreas afins*, a necessidade das organizações, de direito privado ou público, instituírem e operarem a partir de informações seguras acerca da realidade que as cercam. Não se admite mais, no mundo contemporâneo, nenhuma tomada de decisão relevante, por parte dos gestores, sem um refinado leque de informações, justamente, para se ter o máximo de controle das repercussões da decisão tomada.



Assim, uma organização para prosperar deve ser capaz de descobrir sintomas de ameaças e oportunidades iminentes, além de diagnosticar as causas fundamentais destes sintomas. Ela também tem de aprender com suas próprias experiências e com as outras. Isto tudo é obtido não só pela mudança de suas ações (por exemplo, preços ou linhas de produtos), mas também por meio de modificações em suas estruturas internas e em seus procedimentos de processar informação.

Para que uma organização possa acompanhar a dinâmica do ambiente em que está inserida e as necessidades de melhorias em sua estrutura interna, atuando sempre com efetividade, é preciso que tenha um sistema de inteligência organizacional eficiente. (POESAD - 2008, p. 28)

Aí estão argumentos mais que suficientes para a certificação de que as organizações (em especial, neste estudo, o Estado) não podem prescindir de um competente serviço de elaboração de informação para pautar as tomadas de decisão do gestor ou do ocupante temporário do poder – no caso das democracias.

Mas, Estados de índoles democráticas, sobretudo aqueles de formação republicana, devem construir suas instituições, seus serviços de suporte informacional, sempre ancorados no ordenamento jurídico estabelecido pelo contrato social, inclusive, com estreita observância aos órgãos de controles, sobretudo, os externos, a exemplo, no Brasil, do Ministério Público Federal.

Por um certo ponto de vista, não há dificuldade de um determinado Estado instituir, dentro dos limites legais, uma agência, por exemplo, para cuidar das informações sensíveis, indispensáveis nas tomadas de decisões. Tal é a verdade que todos os grandes países têm suas instituições especializadas em produção de informação estratégica. E tudo dentro da legalidade, com dotação orçamentária própria, estatuto de funcionamento, etc. Portanto, tais instituições podem e devem desenvolver suas atividades, rigorosamente, na circunscrição do ordenamento jurídico e, assim, sem ferir direitos de terceiros – qualquer cidadão.

Não obstante, como se disse anteriormente, o Estado pode ser visto como uma rede de relações que lhe dão sustentação. Essas teias são,



fundamentalmente, estruturadas por um conjunto complexo de elementos **jurídicos**. Esta é a configuração formal e também de aparência do Estado. Mas há de se levar em conta que, para além de tais elementos jurídicos normativos, existe o componente **político** que dá vida ao Estado. Ademais, há que se pensar que ainda existe um corpo de *agentes públicos*, próprio da burocracia estatal, que também interfere sobremodo na configuração na dinâmica e complexa relação no seio do Estado. Poder-se-ia mesmo dizer de uma **variável humana** no interior da organização estatal que deve ser motivo de preocupação para os formuladores de tecnologias de informação estratégica. Como controlar tais informações em um ambiente de circulação de pessoas, muitas vezes com formação e interesses absolutamente divergentes? Quem controlará um telefonema furtivo, uma conversa informal no corredor, uma mensagem eletrônica fora do ambiente institucional? Quem poderá impedir que um simples servidor, num momento de crise aguda, “fale o que sabe” deste ou daquele fato? Quem impedirá acertos entre aparentes adversários políticos em uma recepção festiva despreziosa? Como diz Maquiavel em citação neste trabalho, quem quer informação privilegiada também deve fornecê-la. É a regra costumeira nas relações políticas.

2.2 A (in)segurança na circulação de informações estratégicas

A questão que resta é: como em um ambiente democrático, de estado de direito, deve ser a produção e circulação da informação estratégica para que não corra risco de “corrosão”? Também é possível apresentar o problema de outro modo: como lidar com o “vazamento” de informações sensíveis?

Se forem levados em consideração os aspectos jurídicos, é possível que haja certo nível de segurança em todo o ciclo de produção e circulação da informação estratégica. É possível que procedimentos administrativos, tais como, sindicâncias e outros, além de investigação da polícia judiciária ou do *Parquet*, cheguem à identificação para posterior



punição de culpados. Mas, mesmo assim, como prevê a regra do Estado democrático, há que se respeitar o princípio da ampla defesa e todos os recursos. Isso pode levar certo tempo – às vezes muito tempo, quando se pensa no Brasil, por exemplo, cujas razões não são múltiplas e não serão discutidas neste artigo. Mesmo se a culpabilidade vier, o “vazamento” já ocorreu e seu dano pode ter sido irreparável. Assim, toda a estratégia que daria causa à tomada de decisão, com base na inteligência desviada, pode ter se perdido.

Se isso é passível de ocorrência no âmbito das relações formais do Estado, é necessário considerar o potencial de insegurança no fluxo da inteligência gerada por profissional, quando se leva em consideração que inevitavelmente a tomada de decisão será no âmbito político.

Certamente, não há receita pronta para o imponderável, como é o caso das relações políticas marcadas pelos interesses. Mas talvez seja possível fomentar alguma discussão a respeito.

Maquiavel diz, em *O Príncipe*, que o bom governante necessita contar com dois adjetivos: a *virtú* e a *fortuna*. A *virtú* pode ser tratada como a astúcia, o talento, o tino, a sensibilidade e a força de espírito para enfrentar os embates inerentes ao jogo político. À *fortuna*, Maquiavel relaciona a sorte, o senso de oportunidade para perceber que uma determinada conjuntura política, histórica e social é favorável ao enfrentamento das eventuais forças adversárias e ascensão ao poder. Assim, aquele que reunir essa conjunção de fatores poderá ter grande possibilidade de se tornar um grande governante.

Um bom governante, para o pensador florentino, é aquele que, além de chegar ao poder, tem a capacidade de promover a sua manutenção. Desse modo, cabe ao governante gerenciar todos os aspectos que cercam o Poder. Cuidar da aparência, respeitar determinadas regras próprias do relacionamento político, não subestimar adversários. Para isso, o governante necessita de ter o máximo de informações acerca dos acontecimentos, de análises de futuros cenários políticos, etc.



É preciso, não obstante, lembrar que o autor era convicto defensor do Estado forte, do poder absolutista dos reis. Isso por uma série de fatores conjunturais, que não cabe discutir aqui. De modo que a manutenção de informações sensíveis, onde o poder é altamente concentrado, torna-se menos complexa que em um estado democrático, pois as possibilidades de severas punições ao corruptor podem ser rápidas e sem processo jurídico que permita o contraditório e assegure a ampla defesa.

Todavia, como se disse, o exercício da *virtú* e da *fortuna* numa democracia contemporânea é, certamente, tarefa muito mais arduosa. Há que se considerar que o poder não é mais vitalício, que periodicamente o governante é substituído e que a sua demonstração de bom governante deve ser feita no hiato temporal para o qual foi eleito.

Assim, embora os princípios maquiavélicos para o exercício do poder ainda sejam úteis para cotejamentos, como se fez aqui, é necessário ter claro que se tornou muito mais difícil e complexo, nos termos acima mencionados, ser **bom governante**. As variáveis para governar hoje são muito maiores e complexas.

A *virtú* do governante moderno continua sendo elemento fundamental, mas agora ele precisa se cercar, além de parceiros políticos para garantir a governabilidade, de um competente instrumento de **inteligência estratégica** para dar conta de entender e interagir com um mundo que se transforma numa velocidade nunca antes vista. No mundo contemporâneo, grande parte da *virtú* – qualidade pessoal – do tomador de decisão num Estado deve ser esperada de um grupo de profissionais que se dedicam ao trabalho de produção de inteligência.

Não obstante, se aceitos os argumentos acima, restará, sempre, certa margem para a possibilidade de falibilidade no emprego da inteligência estratégica. As contradições internas do Estado, o fator puramente político e o fator humano-psicológico de cada um que circula



na esfera de decisão do poder podem ser elementos de obstáculo ao fechamento do ciclo da produção da inteligência estratégica.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Como se verificou é de suma importância para as organizações sejam privadas, sejam públicas, operar com recursos profissionais de inteligência. Se já no passado, governantes e tomadores de decisões não podiam prescindir desse ardil, no mundo contemporâneo não há o que se questionar.

Este trabalho tentou ratificar tudo a imperiosidade da produção da inteligência altamente profissionalizada, mas deu ênfase a uma reflexão acerca do Estado. Procurou dar evidência ao fato de que nenhum poder, por mais absoluto que seja, não sofra resistência, seja velada ou ainda desafiadora e explícita.

Num segundo momento tratou de refletir acerca da porosidade do círculo de poder nos Estados democráticos, sobretudo, republicano. As amarras do aparato jurídico tornam mais difícil o exercício do poder, já que tem de ser compartilhado e passível de controle. As contradições aparecem com mais clareza. Assim, o governante contemporâneo precisa contar com o apoio de um competente instrumento de inteligência estratégica. As rápidas transformações, as pressões de adversários internos, as competições internacionais impõem ao governante, tomadas de decisões a todo o momento e, desse modo, a margem para erro deve ser a menor possível.

No entanto, o trabalho quis ponderar que para além dos aspectos técnicos na produção de Inteligência Estratégica, há que se considerar o imponderável, o que pode escapar ao sigilo, por mais competente que sejam seus profissionais.

Neste sentido, chamou atenção para os aspectos puramente políticos, ou, ainda, puramente humanos, entre a produção da Inteligência



propriamente dita e a sua circulação no âmbito do poder. Aí, as contradições inerentes a qualquer organização – ainda no Estado – podem desviar parte, ou *in totum*, de uma produção de Inteligência e pôr o governante em situação de absoluta vulnerabilidade. O “vazamento” de informações sensíveis parece ser ainda um desafio para os profissionais dessa área de suporte aos tomadores de decisão. E, ao que parece, não há sinais de superação de tal desafio, já que os interesses não revelados da política, se situam no âmbito da índole mais profunda do “humano, demasiado humano”, para usar, aqui, a expressão de Nietzsche.

REFERÊNCIAS

- BURNS, E. M. *História da Civilização Ocidental* (Volume II). Ed. Globo, São Paulo, 2005.
- BOBBIO, N. *Dicionário de Política*. Ed. UnB, 9ª Edição, Brasília, 1997.
- CLASTRES, P. *A Sociedade Contra o Estado*. Ed. Francisco Alves, 5ª Edição, Rio de Janeiro, 1990.
- DALLARI, D. *Elementos de Teoria Geral do Estado*. Editora Saraiva, 3ª Edição, São Paulo, 1976.
- FOUCAULT, M. *Vigiar e Punir*. Editora Vozes, 19ª Edição, Petrópolis, 1999.
- GINZBURG, C. *O Queijo e os Vermes*. Editora Companhia das Letras, São Paulo, 2000.
- GRAMSCI, A. *Os Intelectuais e a Organização da Cultura*. Editora Círculo do Livro, São Paulo, 1992.
- MARX, K. *O 18 Brumário*. Editora Paz e Terra, 6ª Edição, Rio de Janeiro, 1997.
- PADOVANI, U.; CASTAGNOLA, L. *História da Filosofia*. Editora Melhoramentos, 13ª Edição, São Paulo, 1981.
- POSEAD. *Fundamentos Teóricos da Inteligência Estratégica II*. Brasília, 2008.
- Revista Brasileira de Política Internacional*. Ano XXXI, nº 123, 124, IBRI, Rio de Janeiro, 1988.

Reflexões acerca da (in)segurança de informação estratégica nos
processos de tomadas de decisão no âmbito do estado democrático
Celso Aparecido Florêncio



WEBER, M. *Ciência e Política: Duas Vocações*. Editora Cultrix, São Paulo, 1993.